# Impactanalyse ‘Raadsman bij politieverhoor’

## Rapportage - deel 1

## Effecten op landelijk niveau


Nationale Politie

Barneveld, 22 december 2015

Referentie: WJ/bv/14.343

Versie: 2.0

Auteur(s): Matthijs Goedvolk, Wouter Jongebreur, Wijnand van Plaggenhoef en Jan Reitsma

## 0. Inhoud van de rapportage (deel 1)

Het wetsvoorstel 'Raadsman en Politieverhoor' regelt (onder meer) het recht van verdachten op bijstand tijdens het politieverhoor. De Nationale Politie heeft Significant gevraagd een impactanalyse uit te voeren waarin de werklastgevolgen voor de politie in kaart worden gebracht. In voorliggende rapportage doen wij verslag van een analyse van de te verwachten gevolgen van de implementatie van dit wetsvoorstel voor de politie.

Deel 1 van deze rapportage gaat in op de resultaten van de impactanalyse en is als volgt opgebouwd:
1. Achtergrond, doelstelling en reikwijdte van de impactanalyse;
2. Aanpak en werkwijze;
3. Kwalitatieve analyse van de impact van de wijzigingen;
4. Aannames en resultaten.

In deel 2 van de rapportage (separaat document) wordt ingegaan op de benodigde capaciteit per regio op basis van piek- en dalanalyses. Hiervoor is in een later stadium een aanvullende opdracht verstrekt.

## 1. Achtergrond, doelstelling en reikwijdte van de impactanalyse

*Achtergrond*

Het wetsvoorstel 'Raadsman bij politieverhoor' is een implementatie van de richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294; hierna: de richtlijn). Op grond van artikel 15 van de richtlijn rust op lidstaten de verplichting om de richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 in nationale regelgeving om te zetten.

In Nederland is al eerder, in maart 2011, een conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor in consultatie geweest. Op dat moment was het voorstel van de Europese Commissie voor de richtlijn nog niet gepubliceerd (dat gebeurde later, in juni 2011). Voor dit eerdere wetsvoorstel, waarin voor de raadsman een meer passieve rol tijdens het politieverhoor was voorzien, heeft Significant in september 2011 een (ketenbrede) impactanalyse uitgevoerd en in opdracht van de Politie een quick scan op de wijzigingen vanuit de wijziging van het Wetboek van Strafvordering (WvSv).

Het conceptwetsvoorstel liep aanvankelijk ver voor op (het verwachte moment van vaststelling van) de richtlijn. Daardoor was er op dat moment geen noodzaak om er rekening mee te houden dat het voorstel op een later moment zou moeten worden aangemerkt als een wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn. De Aanwijzingen voor de regelgeving (nummer 331) schrijven namelijk voor dat in een wetsvoorstel tot implementatie van een richtlijn geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. In een implementatiewetsvoorstel kunnen dus geen wijzigingen worden opgenomen die kunnen worden aangemerkt als extra nationaal beleid. Als gevolg hiervan is het oorspronkelijke wetsvoorstel

gesplitst in een zuiver implementatiewetsvoorstel[1] en een wetsvoorstel met aanvullende bepalingen[2] dat als doel heeft de regeling uit het implementatiewetsvoorstel beter in te passen in de eerste fase van de opsporing.

Kort gezegd behelst het nieuwe wetsvoorstel het recht van de verdachte op verhoorbijstand door een raadsman. Dit houdt op hoofdlijnen het volgende in:

a. Recht op verhoorbijstand geldt voor het eerste verhoor en vervolgverhoren;
b. De raadsman heeft de mogelijkheid een interruptie te vragen. Dit kunnen kleine interrupties betreffen zoals de vraag om verduidelijking van de vraag, maar ook de vraag om een time-out waarin de raadsman met verdachte kan overleggen zonder aanwezigheid van anderen. In het wetsvoorstel is aangegeven dat dit in ieder geval één keer per verhoor moet worden toegestaan;
c. De raadsman krijgt inzage in en mag reageren op het proces-verbaal (PV) van verhoor;
d. De maximale ophoudtermijn (vóór inverzekeringstelling (IVS)) wordt verlengd van zes naar negen uur in het geval van meerderjarige verdachten van VH-feiten.[3]

Daarnaast brengt het nieuwe wetsvoorstel een (beperkte) wijziging met zich mee voor het recht op consultatiebijstand voor een aantal categorieën en de mogelijkheid om afstand te doen van consultatiebijstand. De categorieën zijn gebaseerd op een combinatie van type zaak (in termen van strafdreiging), leeftijd en of de inschatting is dat de verdachte behoort tot de categorie kwetsbare personen). Alle jeugdigen krijgen verplicht consultatiebijstand, ook bij feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegestaan (niet VH-feiten). Nu geldt dit alleen voor feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan.

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de politie, enerzijds voor de duur van het verhoor en de (mogelijke) uitkomsten van het verhoor en anderzijds voor de logistiek en praktische zaken rondom het verhoor. Door de veranderingen die de implementatie van de richtlijn met zich meebrengt, was een nieuwe impactanalyse nodig om de effecten voor de werklast en de capaciteit voor de politie in kaart te brengen. De Nationale Politie (NP) heeft Significant gevraagd een nieuwe impactanalyse te doen om zicht te krijgen op:

a. De extra personele werklast (in fte's) die het wetsvoorstel met zich meebrengt;
b. De gevolgen voor het eventuele extra aantal overnachtingen (in de verlengde ophoudperiode);
c. De vraag hoeveel verhoorruimtes voor meer (4 en 5) personen nodig zijn als gevolg van het wetsvoorstel.

Aanvullend heeft de NP inzicht gevraagd in de piek- en dalmomenten in de aanvragen van consultatiebijstand om te bepalen of men over voldoende passende verhoorruimtes beschikt.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 157.

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 159.

[3] De wijzigingen onder a. tot en met c. komen voort uit het wetsvoorstel 'Raadsman bij politieverhoor' en de wijziging onder d. komt voort uit het aanvullende wetsvoorstel.

*Doel en vraagstelling*

Het doel van deze impactanalyse is het in kaart brengen van het effect van het wetsvoorstel 'Raadsman bij politieverhoor' en het aanvullende wetsvoorstel (hierna: 'de wetsvoorstellen') op de werklast en de capaciteit van de politie. Hierbij beantwoorden wij de volgende vragen:

a. Wat is de impact van het wetsvoorstel op de werklast (in aantal in te zetten fte) van de politie?
b. Wat is de impact van het wetsvoorstel op het aantal extra overnachtingen (in de ophoudperiode)?
c. Hoeveel grotere verhoorkamers van de politie (geschikt voor 4 of 5 personen) zijn nodig voor de consultatiebijstand en verhoorbijstand als gevolg van de wetsvoorstellen?

*Reikwijdte*

Voor het vaststellen van de impact van het wetsvoorstel zijn we uitgegaan van de verschillen tussen het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt en de huidige situatie. In de huidige situatie is sprake van de bestaande praktijk die is gebaseerd op de uitvoering van de wetgeving zoals die nu geldt. In deze praktijk is sprake van een uitvoeringspraktijk die kan verschillen per eenheid. Bij het vaststellen van de impact zijn we zoveel als mogelijk uitgegaan van de werkwijze zoals die over het algemeen geldt. Bij een enkel onderdeel geven we aan welke regionale verschillen aan de orde zijn. Aan de hand van de processchema's beschrijven wij in een van de volgende paragrafen op welke processen de wijzigingen betrekking hebben. Dit betreft alleen de opsporingsprocessen.

Ten aanzien van de nieuwe situatie is er sprake van een praktijk die nog niet bestaat. De nog te implementeren praktijk is zo goed als mogelijk meegenomen in de verschilanalyse zoals hiervoor genoemd. Hierbij is gebruikgemaakt van een processchema en visualisatie van de verschillen die door de NP zijn opgesteld. Dit hebben wij vertaald in een processchema dat bruikbaar is voor deze impactanalyse (zie figuur 2) en niet is bedoeld als processchema voor in een werkinstructie.

Hoe de nieuwe praktijk in werkelijkheid uit zal pakken kunnen we op dit moment alleen vatten in inschattingen. Deze inschattingen hebben een bepaalde bandbreedte. De mate waarin deze inschattingen werkelijkheid gaan worden, is afhankelijk van de werkwijze (inclusief 'huisregels' voor het verhoor) en het gedrag van de politie, de raadsman en - in mindere mate - andere ketenpartners in de nieuwe situatie. Hier kan naar onze mening alleen beter inzicht worden verkregen door het uitvoeren van praktijkexperimenten. Deze impactanalyse richt zich op de impact bij de politie en niet op de impact bij ketenpartners. We hebben de advocatuur gesproken om de impact in kwalitatieve zin te bespreken, maar de advocatuur is niet betrokken geweest bij het vormgeven van de (kwantitatieve) aannames zoals we deze hanteren in deze impactanalyse.

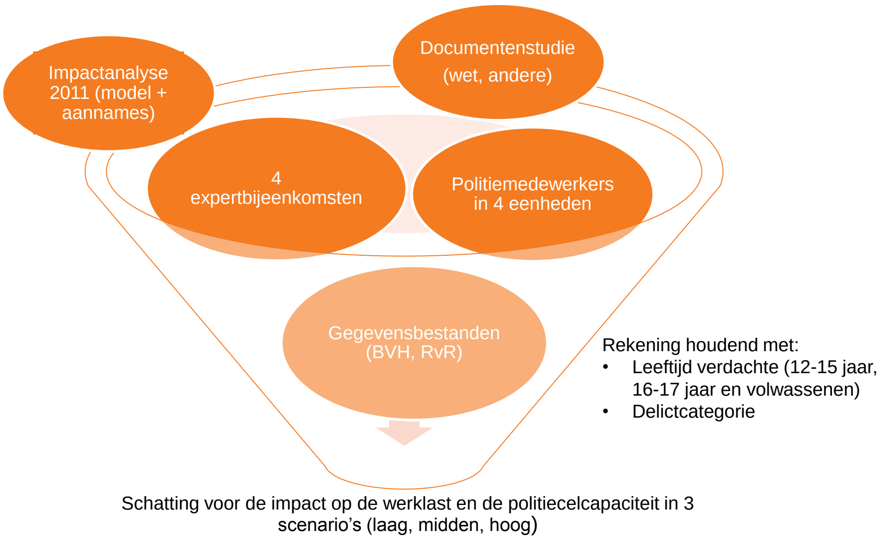
## 2. Aanpak en werkwijze

In deze paragraaf beschrijven we de door ons gehanteerde aanpak en werkwijze in deze impactanalyse. We hebben gebruikgemaakt van de instrumenten die in de eerder op dit onderwerp uitgevoerde werkwijze zijn ontwikkeld. Om inzicht te geven in de effecten van de mogelijkheid voor verdachten om zich tijdens het politieverhoor bij te laten staan door een raadsman, hebben wij het simulatiemodel dat in de voorgaande impactanalyse is ontwikkeld geactualiseerd, dat wil zeggen:

a. Bestaande, bruikbare elementen van het model zijn voorzien van nieuwe inzichten en recente cijfers;
b. Waar nodig hebben we het model uitgebreid en van de meeste recente cijfers voorzien;
c. Niet langer relevante elementen hebben we verwijderd.

Met dit model zijn we in staat om de effecten op kortere en langere termijn door te rekenen. Om het model te kunnen actualiseren en aan te passen aan de nieuwe situatie, hebben we een combinatie van de volgende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksactiviteiten gebruikt (gevisualiseerd in figuur 1):

a. Documentenstudie;
b. Data-analyse;
c. Expertbijeenkomsten;
d. Bijeenkomsten met politiemedewerkers (veelal rechercheurs) in de regio;
e. Actualisatie van het simulatiemodel.




Figuur 1. Onderzoeksopzet

*Documentenstudie*

Als eerste hebben we een beknopte documentenstudie uitgevoerd. Met deze informatie hebben wij ons een beeld gevormd van de huidige stand van zaken van het onderwerp 'Raadsman bij politieverhoor' en de interviews met experts voorbereid en vervolgens uitgevoerd. Daarnaast heeft de documentenstudie ons input geboden voor de eerste expertbijeenkomst (met alleen vertegenwoordigers vanuit de NP).

De belangrijkste documenten die we hebben geraadpleegd, zijn:

a. Het wetsvoorstel voor de wet ‘Raadsman bij politieverhoor’, inclusief de Memorie van Toelichting en het aanvullende wetsvoorstel;
b. Het rapport van de eerder door ons uitgevoerde (ketenbrede) impactanalyse over Raadsman bij politieverhoor[4] en de quick scan zoals uitgevoerd voor de Nationale Politie[5];
c. Enkele onderzoeksrapporten, bijvoorbeeld het onderzoek Raadsman bij politieverhoor van Lonneke Stevens en Willem Jan Verhoeven (2010)[6] en onderzoeksrapporten over de rol van de raadsman bij politieverhoor in andere Europese landen[7].

*Data-analyse*

Startpunt voor het bepalen van de impact van de aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor is het aantal verhoren in een bepaalde periode. De politie registreert gegevens over verhoren in het registratiesysteem ‘Basisvoorziening Handhaving’ (BVH). De IV-organisatie van de politie was in staat om deze gegevens van alle eenheden in Nederland te verzamelen over de periode januari 2013 tot en met medio juni 2015. Een nadere analyse liet zien dat niet alle variabelen op een betrouwbare manier waren geregistreerd[8]. Het aantal verdachten (met uitzondering van de ‘zware zaken’), de leeftijd en het delict waarvoor het verhoor is afgenomen waren wel bruikbaar. Veel ‘zware zaken’ worden echter opgenomen (met audioregistratie of audiovisuele registratie (AVR)). Daarom is een AVR-registratiebestand opgevraagd om de aantallen hiermee te kunnen vergelijken. Een mogelijk andere reden voor het ontbreken van ‘zware zaken’ in BVH is dat de politie deze registreert in SummIT (of soms in MS Word). Gegevens over het aantal verhoren in SummIT waren niet beschikbaar. Qua aantallen zijn deze verhoren wel meegenomen in de impactanalyse in combinatie met specifieke aannames voor deze categorie ‘zware zaken’.

[4] V. Drost, M. Goedvolk en W. Stapel (2011). Raadsman bij politieverhoor. Impactanalyse op de invoering, ministerie van Veiligheid en Justitie.

[5] Effecten voor de politie van de wijzigingen WvSv Quick scan, juni 2011.

[6] L. Stevens en W.J. Verhoeven (2010). Raadsman bij politieverhoor. Invloed van voorafgaande consultatie en aanwezigheid van raadslieden op de organisatie en wijze van verhoren en de proceshouding van verdachten, WODC.

[7] M. Vanderhallen, A. de Jong, H. Nelen en T. Spronken (2014). Rechtsbijstand en de waarde van het verhoor. Een studie naar de te verwachten gevolgen op de verklaringsbereidheid en de opsporing en bewijsvoering in strafzaken van het verlenen van rechtsbijstand vooraf en tijdens het verhoor. Universiteit van Maastricht in opdracht van het WODC.

[8] De onvolledigheid werd onder andere veroorzaakt door een verschillende manier van registreren door korpsen. Het feit dat of iemand wel of niet ontboden is, is nauwelijks geregistreerd. Daarnaast bleek tijdens de toetsing in de derde expertbijeenkomst dat politiemedewerkers in de regio cijfers over bijvoorbeeld het aantal vervolgverhoren en de duur van een verhoor niet herkenden. Mogelijke redenen hiervoor kunnen zijn dat één verhoor dat in delen wordt uitgevoerd als meerdere verhoren wordt geregistreerd, en/of begin- en eindtijden van verhoren niet goed worden geregistreerd. Als een verhoor bijvoorbeeld gepland is, heeft men soms de eindtijd al ingevuld terwijl het verhoor uitloopt.

*Expertbijeenkomsten*

Tijdens het onderzoek hebben wij samengewerkt met experts en deskundigen. In het kader van het onderzoek is een expertgroep gevormd bestaande uit vertegenwoordigers van de politie uit diverse werkgebieden zoals de recherche, het stafbureau van de Nationale Politie, accountmanagers van korpsen en de Politieacademie. Daarnaast zijn gaandeweg het onderzoek ook vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie aangeschoven. Tijdens deze impactanalyse zijn vier expertbijeenkomsten gehouden:

a. Op basis van de documentenstudie is een conceptueel model opgesteld. Dit model geeft aan welke werkprocessen als gevolg van de nieuwe wet veranderen. Tijdens de eerste expertbijeenkomst is dit model gepresenteerd en getoetst op de volledigheid en juistheid en waar nodig aangepast;
b. In de tweede expertbijeenkomst is het model verder verfijnd voor wat betreft de indeling in leeftijds- en delictcategorieën. Ook zijn nieuwe aannames gemaakt en/of eerdere aannames geactualiseerd. De verschillen tussen de oude en nieuwe impactanalyse zijn als volgt samen te vatten:
    i. De inhoud van de huidige wetsvoorstellen is anders dan de inhoud van het wetsvoorstel waar de vorige (ketenbrede) impactanalyse op was gebaseerd. Grootste wijzigingen zijn de actievere rol van de raadsman (inclusief time-out tussen raadsman en verdachte) en de uitbreiding van de groep (jeugdige) verdachten die verplicht consultatiebijstand ontvangen.
    ii. Er is nu meer zicht op de cijfers in termen van aantallen en tijdsduur per activiteit. Dit komt enerzijds door de beschikbare ervaringscijfers van de consultatiebijstand; er was nu bij de betrokken experts uit de praktijk een duidelijker beeld van de te verwachten situatie dan in 2011. Anderzijds komt dit door de verdiepingsslag in gegevens en aannames in deze impactanalyse (zie ook de vier regiobijeenkomsten) ten opzichte van de eerder uitgevoerde impactanalyse. .
c. Op basis van de feedback uit de tweede expertbijeenkomst, de data-analyse en de bijeenkomsten met de medewerkers van de politie uit de regio’s (zie volgende subparagraaf) zijn de aannames definitief gemaakt, is het simulatiemodel verfijnd en zijn enkele voorlopige uitkomsten gepresenteerd;
d. In de vierde expertbijeenkomst zijn de conceptresultaten gepresenteerd, inclusief de resultaten van de capaciteitsanalyse.

*Bijeenkomsten met politiemedewerkers in de regio*

Gedurende de expertbijeenkomsten bleek dat de extra duur van het verhoor voor experts lastig in te schatten was. Om toch een goed beeld te verkrijgen van de extra verhoorduur hebben we daarom besloten om bijeenkomsten te beleggen met politiemedewerkers uit vier eenheden, waarbij is gekozen voor een representatieve mix van grootstedelijke regio’s en meer landelijke regio’s, te weten:

a. Zeeland West-Brabant (22 juli 2015);
b. Oost-Nederland (4 augustus 2015);
c. Midden-Nederland (6 augustus 2015);
d. Rotterdam (24 augustus 2015).

Deze groepen bestonden uit zes tot twaalf rechercheurs die vooral betrokken waren bij diverse typen zaken. Rechercheurs waren zodanig vertegenwoordigd dat op verantwoorde wijze aannames gemaakt konden worden over verschillende categorieën. Vanwege de impact van de zwaardere zaken (12-jaars plus feiten) is

ervoor gekozen om deze in iets ruimere mate uit te nodigen voor de regionale bijeenkomsten.. Voor lichtere, niet VH-waardige zaken is de verwachting dat de raadsman bij deze zaken nauwelijks aanwezig zal zijn, omdat verhoorbijstand meestal niet wordt vergoed. De bijeenkomsten zijn gehouden in de periode eind juli tot en met augustus 2015 in de eenheden Zeeland-West Brabant, Rotterdam, Utrecht en Oost-Nederland.

*Actualisatie van het simulatiemodel*

Door de afzonderlijke resultaten van deze werkwijze op het betreffende vraagstuk met elkaar te combineren, te bespreken en vervolgens in te passen in de structuur van het model uit de eerdere impactanalyse, hebben we een gedeeld beeld en een gevalideerd model ontwikkeld waarmee het mogelijk werd scenario's voor de werklast van de politie te kunnen doorrekenen. De modelstructuur bestaat voornamelijk uit een inventarisatie van de veranderde processen, de frequentie daarvan en de hoeveel extra tijd die daarmee gemoeid is. De parameters zijn uitgesplitst naar leeftijdscategorie en delictcategorieën waarvoor de waarden van deze parameters verschillen.

De berekende extra tijd per categorie hebben we vervolgens teruggerekend naar het aantal benodigde fulltime-equivalenten (fte's) werklast. Uitgangspunt voor de berekening is dat een fte 1.273 productieve uren per jaar levert. Dit resulteert in de extra structurele werklast voor het uitvoeren van de (extra tijd aan) activiteiten verbonden aan het wetsvoorstel, zoals weergegeven. Deze aantallen representeren de schatting van de extra werklast als gevolg van de wetsvoorstellen.

Voor de Nationale Politie (en met name in de regio's) is het ook van belang te weten hoeveel fte's extra ingepland moeten worden om de roosters goed te kunnen vullen. Voor het inplannen van capaciteit op activiteiten, redenerend vanuit noodzakelijke beschikbaarheid, moet rekening worden gehouden met planningsverlies. Bij de Nationale Politie is in de loop van jaren een ervaringsgetal ontstaan dat dit planningsverlies ongeveer 33% bedraagt voor dit type activiteiten. Dat betekent dat 4 fte ingepland moet worden als er sprake is van 3 fte aan werklast. Zoals gezegd is dit alleen relevant voor de planning.

Enkele belangrijke parameters konden (ten tijde van het uitvoeren van de impactanalyse) met beperkte zekerheid geschat worden. Dan is het gebruikelijk om met scenario's te gaan werken, waarin de belangrijkste parameters (gecombineerd) worden gevarieerd. De impact konden we vervolgens weergeven met een bepaalde bandbreedte.[9] We hebben de volgende scenario's onderscheiden:

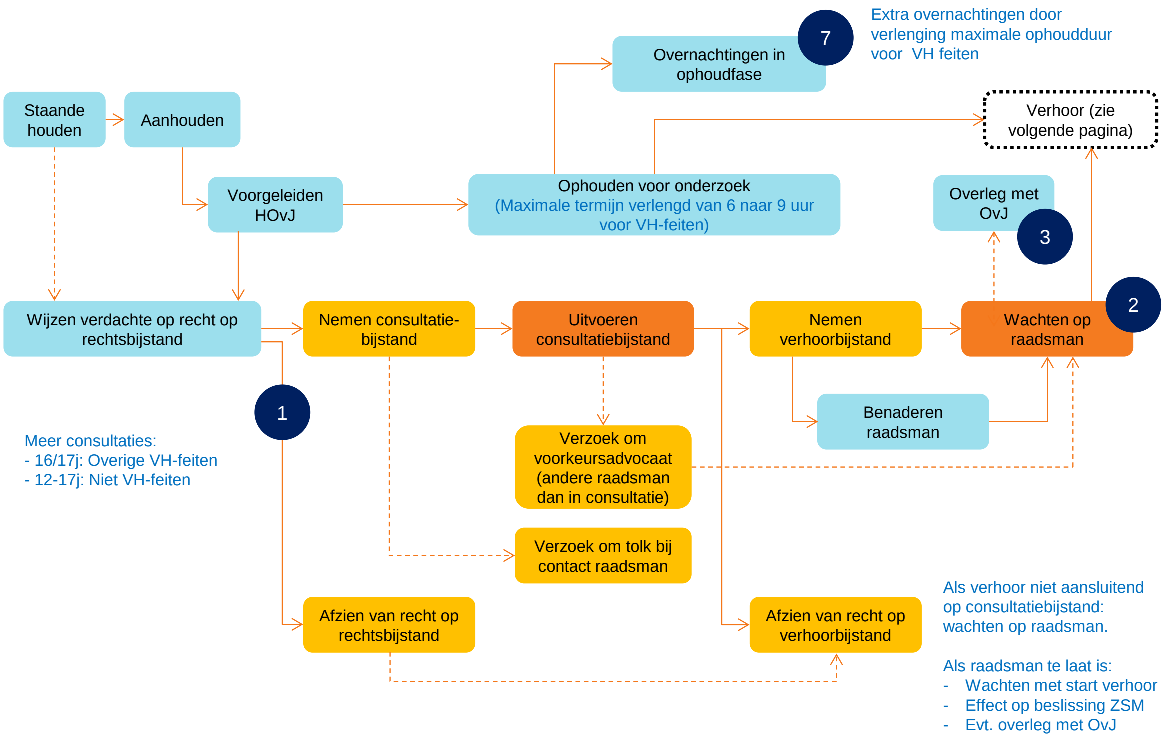
a. Laag: hierbij zijn de laagste waarden voor de parameters gebruikt;
b. Midden: hierbij zijn de gemiddelde waarden voor de parameters gebruikt;
c. Hoog: hierbij zijn de hoogste waarden voor de parameters gebruikt.

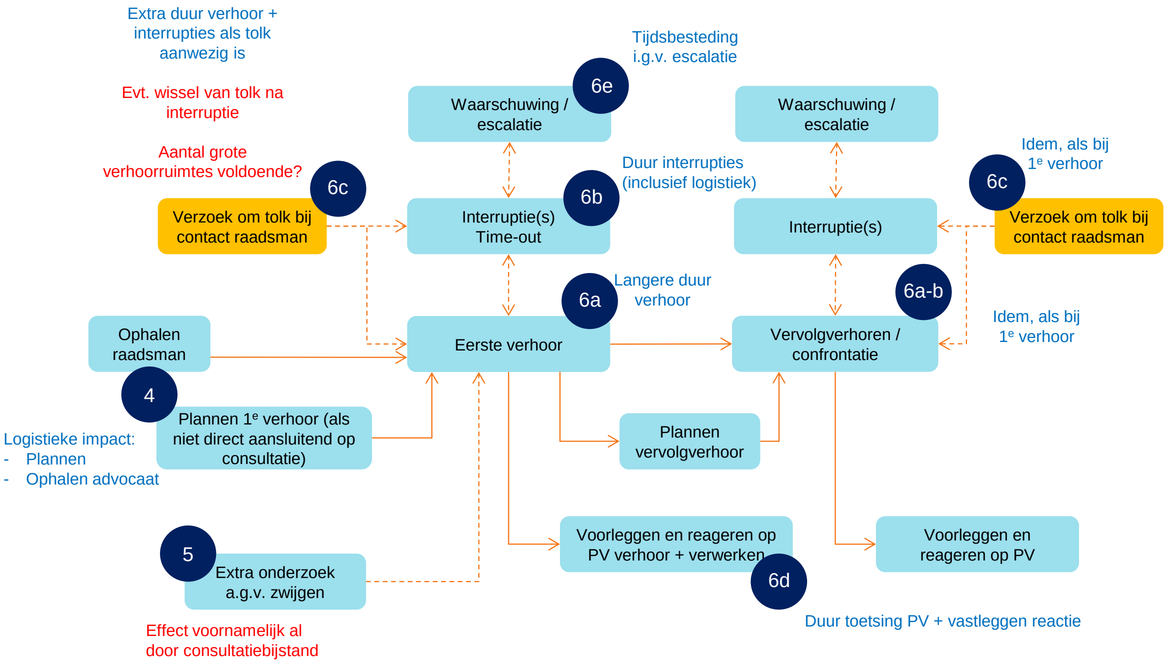
In de volgende paragraaf beschrijven we de impact van de wijzigingen die in de modelstructuur zijn vertaald.

[9] Hierbij maken we de kanttekening dat in het lage en hoge scenario gekozen is voor de combinatie van respectievelijk alle lage en hoge waarden. Dit impliceert dat de kans op een bepaalde uitkomst (in werkelijkheid) niet uniform verdeeld is tussen het lage en hoge scenario. Er is eerder sprake van een verdeling rondom het middenscenario. Dit is overigens afhankelijk van hoe de praktijk daadwerkelijk wordt vormgegeven en hoe het gedrag van de belangrijkste spelers (politie en advocatuur) uitpakt (zie ook de opmerkingen onder 'reikwijdte').

## 3. Kwalitatieve analyse van de impact van de wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen van het wetsvoorstel Raadsman bij politieverhoor brengen een aantal wijzigingen in de werkprocessen met zich mee. Procesarchitecten van de politie hebben processchema's opgesteld waarin deze wijzigingen zijn aangegeven. In figuur 2 zijn deze schema's weergegeven en hebben wij met nummers aangeven waar wij een impact verwachten. Deze nummers zijn tussen haakjes achter de kopjes in deze paragraaf toegevoegd. Deze kwalitatieve analyse is mede gebaseerd op interviews met betrokken ketenpartners, gegevens uit een aantal gegevensbronnen en de eerder uitgevoerde impactanalyse.






Figuur 2.Verwachte impact op processen[10]

*Gebruik van het recht van aanwezigheid van raadsman (1)*

In tabel 1 wordt het huidige wetsvoorstel samengevat. Dit hebben we als uitgangspunt gebruikt voor het bepalen van de impact.

[10] De extra duur van het verhoor als er een tolk aanwezig is, betreft de tijd die extra nodig is voor de vertaling van wat de raadsman zegt en bespreekt met de verdachte.

| **Categorie** | Kwetsbare verdachten (Km, Kp en Kv) | Categorie A (nieuwe indeling in de wet): 12-jaars plus feiten | Categorie B: Overige VH-feiten (OVH) | Categorie C: Niet-VH-feiten (NVH) |
|---|---|---|---|---|
| **Omschrijving** | Kwetsbare verdachten:<br>• < 18 jaar op pleegdatum strafbaar feit (Km)<br>• Psychische stoornis (Kp)<br>• Verstandelijke beperking (Kv) | Strafbare feiten met strafdreiging gevangenisstraf van 12 jaar of meer | Overige strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten | Strafbare feiten waarvoor niet voorlopige hechtenis is toegelaten |
| **Inschakelen raadsman** | HOvJ stelt direct RvR in kennis | HOvJ stelt direct RvR in kennis | HOvJ stelt desgevraagd RvR in kennis | Tenzij kwetsbare aangehouden verdachte (Km, Kp of Kv), neemt verdachte *zelf* contact op met raadsman als hij desgevraagd aangeeft rechtsbijstand te willen. Consultatiebijstand is in beginsel telefonisch. |
| **Automatische financiering consultatiebijstand** | Ja, voor alle feiten | Ja, alle aangehouden verdachten | Ja, alle aangehouden verdachten | Nee, tenzij kwetsbare verdachte (Km, Kp of Kv) |
| **Afstand consultatiebijstand mogelijk** | Km: Nee<br><br>Kp en Kv: Uitsluitend nadat raadsman op de gevolgen hiervan heeft gewezen | Uitsluitend nadat raadsman op de gevolgen hiervan heeft gewezen | Als verdachte dit desgevraagd heeft aangegeven. | Als verdachte dit desgevraagd heeft aangegeven. |
| **Automatische financiering verhoorbijstand** | Uitsluitend voor 12+ en OVH -feiten | Ja, alle aangehouden verdachten | Ja, alle aangehouden verdachten | Nee |
| **Afstand verhoorbijstand mogelijk** | Ja | Ja | Ja | Ja |

Tabel 1. Overzicht recht op consultatie- en verhoorbijstand, recht op financiering, et cetera

Voor de berekening van de effecten van het recht op de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor is het van belang om eerst in te schatten hoe vaak het voor zal komen dat een verdachte de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor wenst. In het model wordt hiervoor onderscheid gemaakt naar verschillende groepen verdachten. In de eerste plaats worden de te verhoren volwassenen en minderjarige verdachten onderscheiden waarbij we de groep minderjarige verdachten uitsplitsen naar minderjarigen jonger dan 16 jaar en minderjarigen van 16 en 17 jaar. Binnen deze groepen wordt vervolgens onderscheid gemaakt naar verdachten van:

a. Een strafbaar feit waarop een maximum gevangenisstraf van 12 jaar of meer staat;
b. Een strafbaar feit waarop een maximum gevangenisstraf tussen 6 en12 jaar staat;
c. Een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden toegepast (VH-feit) met een maximum gevangenisstraf van minder dan zes jaar (overige VH-feiten);
d. Een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast (niet VH-feiten).

We hebben dit onderscheid gemaakt omdat het gebruik van consultatie tussen deze categorieën verschilt. Voor 12 jaar plus feiten voor volwassenen bestaat bijvoorbeeld een verplichte consultatie. Deze indeling is mede op basis van de input van de expertbijeenkomsten bepaald.

Het uitgangspunt in dit model is dat alleen die verdachten die voorafgaande aan het eerste verhoor beroep doen op hun consultatierecht, eventueel een raadsman bij het verhoor willen.[11] Daarom wordt eerst berekend hoeveel verdachten voor het eerste verhoor gebruikmaken van het recht op consultatiebijstand. Daarna wordt berekend hoeveel verhoren direct op de consultatie volgen en hoeveel verhoren op een later moment worden gepland. In het laatste geval is er namelijk sprake van extra werklast voor het plannen van het verhoor.

Volgens het wetsvoorstel kunnen minderjarigen in tegenstelling tot volwassenen niet afzien van consultatie. Naast een consultatierecht is er ook recht op de aanwezigheid van de raadsman tijdens het verhoor. Op basis van het ingeschatte deel van de verdachten dat na consultatie ook daadwerkelijk gebruik wil maken van dat recht, wordt met het model berekend hoeveel eerste verhoren er zullen zijn waarin de verdachte zich laat bijstaan door een raadsman. Daarbij is van belang te weten dat de verdachte bij consultatie van niet VH-feiten de raadsman zelf moet betalen. De verwachting is daarom dat een substantieel kleiner percentage van de verdachten van dit recht gebruik zal maken. De verdachten die hier wel gebruik van zullen maken zijn naar verwachting de kwetsbare verdachten bijvoorbeeld degenen met een psychische stoornis of een verstandelijke beperking.

De aanname is dat als verdachten gebruikmaken van hun recht op verhoorbijstand bij het eerste verhoor, zij hier ook gebruik van maken bij eventuele vervolgverhoren. Met behulp van het model wordt, op basis van het aantal vervolgverhoren, berekend bij hoeveel vervolgverhoren sprake is van verhoorbijstand. Deze aanname is getoetst en bevestigd in de regiobijeenkomsten.

Vervolgens moet de raadsman bij binnenkomst naar de verhoorruimte worden begeleid door een opsporingsambtenaar. Als het (eerste) verhoor aansluitend aan de consultatie plaatsvindt, is er geen sprake van deze werklast verhogende activiteit.

*Extra duur van het verhoor*

<u>Extra duur van het verhoor zelf (6a)</u>

Ook het verhoor zelf zal door de aanwezigheid van de raadsman naar verwachting langer gaan duren door:

a. Uitleg over de aanwezigheid en rol van de raadsman aan verdachte bij de start van het verhoor;
b. Vragen stellen door de raadsman voorafgaande en tijdens het verhoor;
c. Controleren van het PV van verhoor door raadsman;
d. Een korte nabespreking met raadsman na afloop van verhoor,
e. Het begeleiden van de raadsman bij diens vertrek.

De experts verwachten dat de meeste extra tijd wordt veroorzaakt door het controleren van het PV van verhoor. De verwachting is dat de raadsman het PV van verhoor nauwkeurig zal doorlezen en eventuele

[11] Volgens de wet kan een verdachte, indien hij voldoet aan de voorwaarden van de wet, ook aanspraak maken op het recht van bijstand tijdens het verhoor als hij geen consultatie heeft gehad. De aanname in deze impactanalyse is dat het deel van de verdachten dat na een consult toch afziet van rechtsbijstand tijdens het verhoor gelijk is aan het deel dat zonder consultatie alsnog een beroep doet op rechtsbijstand tijdens het verhoor. De aanname is dat per saldo deze effecten elkaar opheffen.

opmerkingen met de politie zal bespreken en bediscussiëren. Het commentaar op het PV moet ook worden verwerkt.

Interrupties tijdens het verhoor, onzekerheid over het aantal en duur van de interrupties (6b)

De raadsman heeft in het wetsvoorstel ook de mogelijkheid om ten minste een keer per verhoor te interrumperen in de vorm van een time-out. Daarbij mag de raadsman ook het verhoor onderbreken. In de wettekst wordt geen maximum voor het aantal interrupties gegeven. De experts verwachten dat een advocaat niet interruptie op interruptie zal uitvoeren omdat dit leidt tot een onhoudbare werkwijze, maar de werkwijze voor interrupties zal zich in de praktijk uitkristalliseren.

Tolken bij het verhoor (6c)

In het geval van niet-Nederlands sprekende verdachten zal de communicatie met de raadsman en de verdachte en de raadsman met de verhoorders moeten worden vertaald. Verhoren met tolk blijken in de praktijk ongeveer 50% langer te duren dan verhoren zonder tolk.[12]. De aanwezigheid van een tolk leidt als gevolg van de wetsvoorstellen tot extra duur van het verhoor, omdat de tolk datgene wat de raadsman zegt in het verhoor en bespreekt met de verdachte ook moet vertalen. Experts geven aan dat het percentage verhoren waar een tolk aanwezig is, sterk verschilt per regio[13]. Het percentage zaken waar een tolk aanwezig is, is daarom ook een belangrijke variabele in de scenario’s (zie ook paragraaf 4 ‘aannames en resultaten).

*Logistieke activiteiten - inplannen van het verhoor en meelopen met de raadsman (4)*

Het feit of een verhoor aansluitend aan de consultatie kan plaatsvinden, heeft direct consequenties voor de tijdsbesteding van de politie. Deze hangen deels af van de aansluiting van het verhoor op de consultatie. In de eerste plaats moet in die gevallen waarin het verhoor niet direct volgt op de consultatie een afspraak worden gemaakt met de raadsman.

*Overige werklast effecten*

Extra zwijgen (5)

Het is mogelijk dat, wanneer de raadsman bij het verhoor aanwezig is, meer verdachten tijdens het verhoor gaan zwijgen. De vraag is echter of het extra zwijgen een gevolg is van de raadsman bij verhoor. Stevens en Verhoeven[14] (2010) hebben aangetoond in hun onderzoek ‘Raadsman bij verhoor’ dat vooral het advies van

[12] Opgave van ZSM-experts.

[13] Expertschattingen ten aanzien van het percentage niet-Nederlands sprekenden varieert sterk. In 6 van de 10 eenheden ligt dit tussen de 15% en 20%. In Rotterdam en Amsterdam wordt het geschat op bijna 70%, in Noord-Holland op 60% en in Den Haag op ruim 40%.

[14] L. Stevens, en W.J. Verhoeven (2010). Raadsman bij politieverhoor. Invloed van voorafgaande consultatie en aanwezigheid van raadslieden op de organisatie en wijze van verhoren en de proceshouding van verdachten, WODC.

de raadsman in de consultatie bepalend is voor het wel of niet zwijgen tijdens het verhoor, zij het voor een specifiek type zaken (levensdelicten) in specifieke regio's (Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland). Experts hebben wel het vermoeden benoemd dat het advies van de raadsman aan de verdachte in de consultatie om te zwijgen tijdens het verhoor, mogelijk door de verdachte beter opgevolgd en volgehouden gaat worden tijdens het verhoor. Het tegenovergestelde effect, namelijk dat door het horen van het dossier en de bewijslast de raadsman de verdachte juist adviseert om niet te zwijgen, kan ook voorkomen in gevallen waarin de advocaat de verdachte voorheen wel adviseerde om te zwijgen. Daarom is in de impactanalyse besloten dit mogelijke effect alleen kwalitatief te benoemen en niet te kwantificeren.

Extra onderzoek

Als er 'extra' gezwegen wordt bij geplande aanhoudingen, kan het noodzakelijk zijn dat de politie in onderzoeken die aan een aanhouding voorafgaan, extra onderzoek moet doen om het bewijs alsnog rond te krijgen. Op die manier is de politie voor het onderzoek minder afhankelijk van de verklaring van verdachte. Ook na het verhoor kan de politie tot extra onderzoek overgaan bijvoorbeeld bij verdachten die op heterdaad zijn aangehouden en na het verhoor met de zwijgende verdachte (extra) bewijslast verzamelen. Lang niet in alle gevallen is er sprake van de mogelijkheid en tijd voor het uitvoeren van extra onderzoek. Daarom is in de impactanalyse besloten dit mogelijke effect alleen kwalitatief te benoemen en niet te kwantificeren.

Extra overnachtingen (7)

Als gevolg van het aanvullende wetsvoorstel mogen verdachten negen uur in plaats van zes uur worden opgehouden. Deze tijd is een compensatie voor de consultatie en de aanwezigheid van de raadsman. Deze verlenging kan op meerdere wijzen leiden tot extra overnachtingen:

a. Wanneer de politie een verdachte aanhoudt en het verhoor zou logischerwijs starten op een tijdstip later dan de aanvragen voor rechtsbijstand ingediend kunnen worden, kan de aanwezigheid van een raadsman leiden tot extra overnachtingen. Het verhoor kan in dat geval de volgende dag pas starten.
b. Daarnaast kan 'extra' zwijgen er in sommige gevallen ook toe leiden dat een verdachte langer vastgehouden moet worden, bijvoorbeeld om aanvullend onderzoek uit te voeren.

Overleg met de officier van justitie (2, 3 en 6e)

In het geval van een escalatie richting de OvJ zal dit extra tijd kosten. De extra tijd voor escalatie bestaat uit twee onderdelen:

a. Overleg indien de raadsman te laat is en er een dringende noodzaak om te starten met het verhoor; en
b. Overleg als de raadsman zich volgens de verhoorder(s) handelt buiten zijn wettelijke bevoegdheden.

Op basis van een inschatting van hoe vaak het voor zal komen dat een raadsman te laat is en de extra tijd die nodig is om hierover (na overleg met de HovJ) met de officier van justitie te overleggen, wordt met het model de totale tijd berekend die de politie extra naar verwachting moet gaan besteden. De verwachting van de experts is overigens dat advocaten zich slechts bij uitzondering niet aan de afspraken over hun rol zullen houden. Hierbij hebben de experts wel opgemerkt dat dit in het begin waarschijnlijk vaker zal voorkomen en dit zal afnemen naarmate de politie en de advocatuur meer gewend zijn aan de nieuwe situatie. Dit

‘implementatie-effect’ is niet meegenomen in de berekeningen van de werklast. Er is uitgegaan van de te verwachten ‘stabiele’ situatie na invoering.

*Beschikbaarheid van verhoorkamers*

De aanwezigheid van de raadsman kan ook gevolgen hebben voor het aantal benodigde (ten opzichte van het aantal beschikbare) verhoorruimtes. Doordat bij een deel van de verhoren vier of meer mensen aanwezig zijn (dit is het geval als er twee verhoorders zijn en of ook een tolk bij het gesprek aanwezig moet zijn) is een aantal verhoorruimtes wellicht niet meer geschikt omdat er dan onvoldoende ruimte beschikbaar is.

*Capaciteitsanalyse*

Aanwezigheid bij consultatie en verhoor vergt capaciteit van de raadsman. Een snelle beschikbaarheid van een raadsman is van belang voor de voortgang van het proces. Een piketdienst van de raadsman op de politielocatie kan deze voortgang bevorderen doordat reistijden vervallen. Piketdiensten veronderstellen echter dat er op de betreffende politielocatie sprake is van voldoende werk voor de raadsman, zodat deze een goed gevulde dienst heeft. Bij het ontbreken van een voorspelbare stroom aan consultaties of verhoren op een locatie lijkt een piketdienst voor de raadsman praktisch niet haalbaar.

## 4. Aannames en resultaten

We hebben de aannames en cijfers die gebaseerd zijn op de expertinterviews, de interviews met de politiemedewerkers uit de regio en uitkomsten van de data-analyse opgenomen in het rekenmodel. In deze paragraaf bespreken we per onderwerp eerst de onderliggende aannames die gebruikt zijn en vervolgens de resultaten voor de drie voorgestelde scenario’s (laag, midden, hoog). De impact van de onderdelen ‘extra zwijgen’ en ‘extra onderzoek’ beschrijven we alleen in kwalitatieve zin..

Voor het interpreteren van de resultaten benadrukken we nogmaals het volgende: hoe de nieuwe praktijk in werkelijkheid uit zal pakken kunnen we op dit moment alleen vatten in inschattingen. Deze inschattingen hebben een bepaalde bandbreedte. De mate waarin deze inschattingen werkelijkheid gaan worden, is afhankelijk van de werkwijze (inclusief ‘huisregels’ voor het verhoor) en het gedrag van de politie, de raadsman en - in mindere mate - andere ketenpartners in de nieuwe situatie.

*Gebruik van het recht van de aanwezigheid van de raadsman*

Het uitgangspunt voor het gebruik van het recht van de aanwezigheid van de raadsman bij het verhoor is het aantal eerste verhoren (gebaseerd op het aantal unieke verdachten), het aantal verhoren per unieke verdachte per delictcategorie en het percentage verdachten dat gebruikmaakt van consultatie in 2014.

Voor het aantal eerste verhoren hebben wij BVH als primaire bron gebruikt. Tijdens de impactanalyse bleek dat zware zaken (de categorie 12-jaars plus feiten) niet volledig in BVH zijn geregistreerd. Een aanzienlijk (maar niet kwantificeerbaar) deel van deze zaken handelt de politie af in SummIT of in Word. Deze gegevens waren niet beschikbaar. Wel neemt de politie deze verhoren vaak op (audio of audiovisueel). Deze gegevens

hebben we vervolgens opgevraagd. Door de gegevens uit de AVR-registraties te combineren met de gegevens uit BVH, hebben we een inschatting gemaakt van de 12-jaars plus feiten. Op basis van deze gegevens hebben we het aantal verdachten uitgesplitst naar leeftijd en delictcategorie[15] voor het jaar 2014 (het meest recente jaar waarover we volledige gegevens hebben). De geschatte aantallen zijn terug te vinden in tabel 2. In de vierde expertbijeenkomst hebben wij deze cijfers ter toetsing voorgelegd en kon men zich vinden in de schattingen.

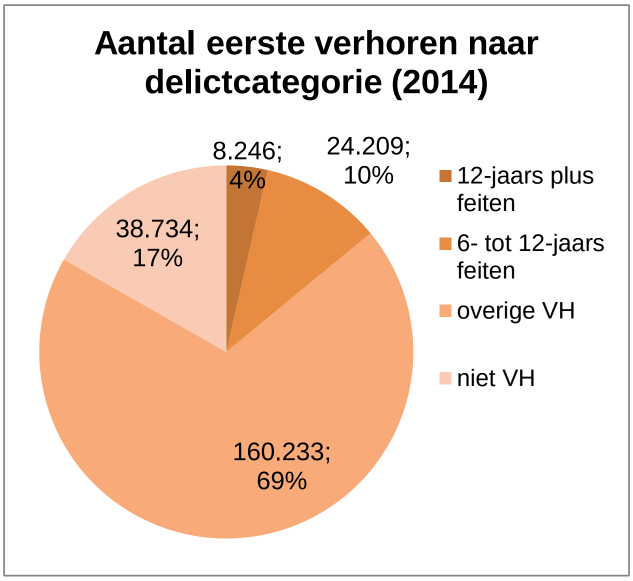
| | | Aantal unieke verdachten | % verdachten met consultatie | Geschat aantal consultaties | % verdachten dat gebruik maakt van verhoorbijstand | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | laag | midden | hoog |
| Volwassenen | 12-jaars plus feiten | 7.500 | 100% | 7.500 | 90% | 93,75% | 97,50% |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 20.142 | 84% | 16.919 | 70% | 80% | 90% |
| | overige VH | 138.065 | 50% | 69.033 | 50% | 60% | 70% |
| | niet VH | 35.355 | 15% | 5.303 | 1% | 3% | 5% |
| | Totaal | **201.062** | | **98.755** | | | |
| Jeugdigen >= 16 jaar | 12-jaars plus feiten | 346 | 100% | 346 | 90% | 93,75% | 97,50% |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 2.330 | 100% | 2.330 | 70% | 80% | 90% |
| | overige VH | 10.523 | 100% | 10.523 | 60% | 70% | 80% |
| | niet VH | 2.008 | 100% | 2.008 | 1% | 3% | 5% |
| | Totaal | **15.207** | | **15.207** | | | |
| Jeugdigen < 16 jaar | 12-jaars plus feiten | 400 | 100% | 400 | 90% | 93,75% | 97,50% |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 1.737 | 100% | 1.737 | 70% | 80% | 90% |
| | overige VH | 11.645 | 100% | 11.645 | 60% | 70% | 80% |
| | niet VH | 1.371 | 100% | 1.371 | 1% | 3% | 5% |
| | Totaal | **15.153** | | **15.153** | | | |
| | **Totaal** | **231.422** | | **129.115** | | | |

Tabel 2. Aantal unieke verdachten en assumpties voor consultaties en verdachten

Het totaal aantal unieke verdachten bedroeg in 2014 ongeveer 230.000. Per delictcategorie is het totaal aantal verdachten (inclusief verdachten die geen gebruikmaken van een raadsman) weergegeven in figuur 3.

Vervolgens (zie tabel 2) is met de deelnemers aan de vier regiobijeenkomsten een inschatting gemaakt van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van verhoorbijstand. In deze impactanalyse is, op basis van de (actievere) rol zoals beschreven in het wetsvoorstel, uitgebreider en diepgaander met inhoudelijk deskundigen gesproken om te komen tot aannames. De schattingen liggen hoger dan in de ketenbrede impactanalyse uit 2011, waarin in beperkte mate experts zijn geraadpleegd (op basis van een eerdere en meer passieve rolbeschrijving).

[15] In het samengestelde bestand voor BVH was voor elke verdachte het delict aangegeven waarvoor het verhoor was afgenomen. We hebben deze delicten ingedeeld in de categorieën zoals we die in de impactanalyse gebruiken. Onze indeling hebben wij ook voorgelegd aan medewerkers van de politie. Hun commentaar hebben we vervolgens verwerkt in de definitieve categorisering.




Figuur 3. Totaal aantal eerste verhoren naar delictcategorie in 2014

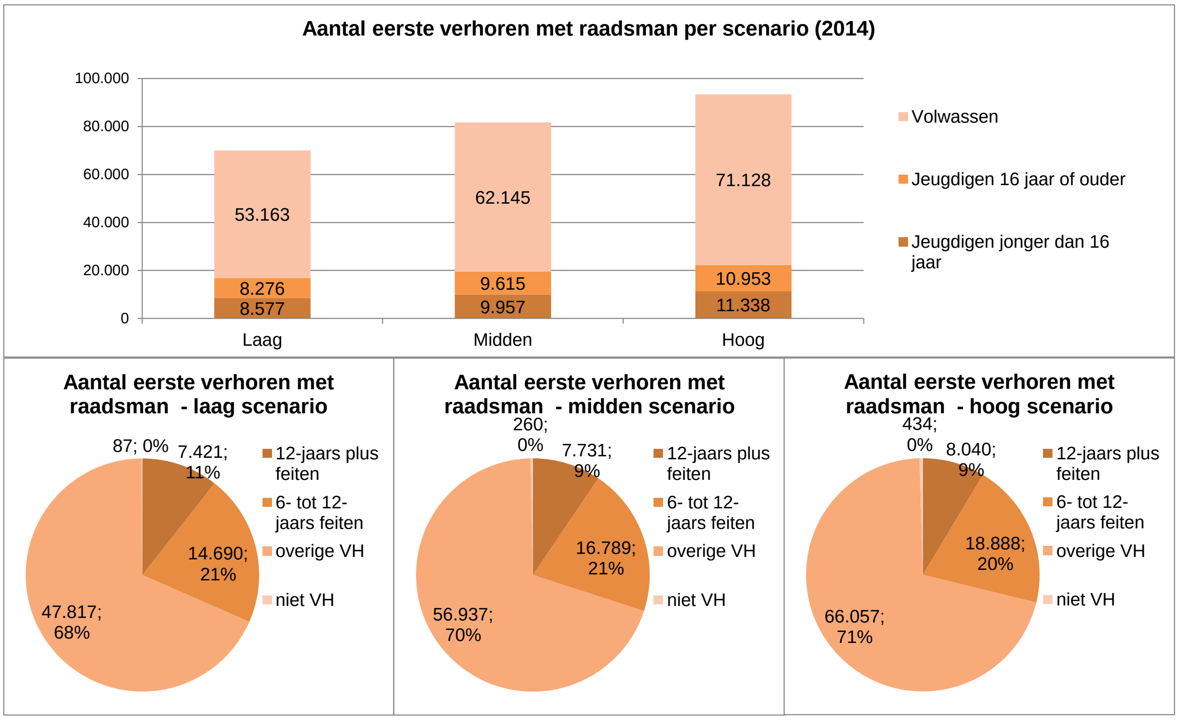
Naast het aantal verdachten is ook het aantal consultaties van belang voor het rekenmodel. Op basis van de gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand vinden er op dit moment ongeveer 105.000 consultaties per jaar plaats. Daarnaast geeft de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Raadsman bij Politieverhoor[16] aan dat door een uitbreiding op het recht van consultaties voor minderjarigen er circa 25.000 extra consultaties bij komen. De schatting van het aantal consultaties na invoering van de wet bedraagt daarom 130.000.

Zoals reeds beschreven, maakt een deel van de te verhoren volwassen verdachten naast een consultatierecht ook gebruik van het recht op verhoorbijstand. In het huidige conceptwetsvoorstel betreft dit volwassen verdachten van VH-feiten. Minderjarige verdachten hebben altijd recht op verhoorbijstand en kunnen geen afstand doen van consultatie[17]. Op basis van het ingeschatte deel van de verdachten dat ook daadwerkelijk gebruik wil maken van dat recht, wordt met het model berekend hoeveel eerste verhoren er zullen zijn waarin de verdachte zich laat bijstaan door een raadsman. In tabel 1 hebben we de percentages weergegeven die we hebben gebruikt voor het recht op consultatie en het recht op de raadsman bij het verhoor voor de drie scenario's. Het aantal consultaties (130.000) en de percentages is gebruikt om de procentuele verdeling over de categorieën te normeren en vast te stellen.

Vervolgens zijn vanuit consultaties per categorie de weergegeven percentages toegepast om het aantal gevallen voor verhoorbijstand vast te stellen. Het aantal verhoren met een raadsman bij verhoor is dan bijvoorbeeld voor de categorie volwassen met 12-jaars plus feit: 7.500*100%*90% = 6.750 in het lage scenario. Dit leidt tot de onderstaande aantallen verhoren per scenario en per soort delict, weergegeven in figuur 4.

[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 157, nr. 3. pagina 58: 10.000 extra vergoedingsmomenten voor B-zaken van 16/17-jarigen en 15.000 extra vergoedingsmomenten voor niet-VH-feiten van alle jeugdigen.

[17] Om deze reden is ook bij niet VH-feiten gepleegd door jeugdigen het percentage consultatiebijstand op 100% gezet. Er is in de huidige versie van het wetsvoorstel geen sprake van financiering van verhoorbijstand.




Figuur 4. Aantal eerste verhoren met raadsman per scenario

Als verdachten gebruikmaken van verhoorbijstand bij het eerste verhoor, dan doen zij dat ook bij eventuele vervolgverhoren. Met behulp van het model wordt berekend, op basis van het aantal vervolgverhoren, bij hoeveel van de vervolgverhoren verdachten worden bijgestaan. Het gemiddeld aantal verhoren per verdachte volgens de experts is in tabel 3 weergegeven. Tevens is het gemiddeld aantal verhoorders per verhoor weergeven. Deze aannames zijn besproken en getoetst in de regiobijeenkomsten.

| Delictcategorie | Aantal verhoren in het opsporingsonderzoek | Aantal verhoorders |
|---|---|---|
| 12-jaars plus feiten | 5 | 2,5[18] |
| 6- tot 12-jaars feiten | 2,5 | 1,5 |
| Overige VH | 2 | 1,25 |
| Niet VH | 1,1 | 1 |

Tabel 3. Aannames voor het aantal verhoren

Deze kengetallen zijn de basis voor de berekeningen van de werklasteffecten met betrekking tot de extra duur van het verhoor als gevolg van de verhoorbijstand.

[18] Er zijn twee verhoorders nodig in het gesprek en in het geval van AVR is een 3e verhoorder nodig om mee te kijken en de apparatuur te bedienen. Vandaar dat we een gemiddelde hanteren van 2,5 verhoorder per verhoor.

*Logistieke impact*

In de aanpak hebben we de logistieke processen toegelicht waarop de aanwezigheid van de raadsman effect heeft. We beschrijven hier eerst de aannames per proces en brengen vervolgens de werklast in kaart. Hiervoor zijn de volgende aannames gemaakt:

a. Het inplannen van het verhoor is nodig wanneer het verhoor niet direct op de consultatie volgt. De experts schatten in dat dit voor 50% van de verhoren het geval is en schatten in dat het inplannen van een verhoor gemiddeld 10 minuten in beslag neemt;
b. De begeleiding van de raadsman door de arrestantenbewaarder neemt vijf tot tien minuten in beslag;
c. Verder hebben de experts aangegeven dat zij verwachten dat in 5% van de verhoren de raadsman zodanig te laat komt dat overleg met de officier van justitie nodig is. De inschatting van de duur van deze afstemmingsmomenten varieert van vijf minuten tot een half uur;
d. In 20% van de verhoren waarin overleg met de officier van justitie nodig is (5%; dus in 1% van het totaal aantal verhoren), verwacht men dat dit ook tot een escalatie zal leiden. Experts verwachten dat dit per escalatie gemiddeld 25 minuten duurt, met een bandbreedte van 5 tot 45 minuten.

Bovenstaande aannames per scenario zijn in tabel 4 samengevat.

| Proces | Laag | Midden | Hoog |
|---|---|---|---|
| Inplannen eerste verhoor (voor 50% die niet aansluitend plaatsvindt) | 10 min | 10 min | 10 min |
| Ophalen raadsman (alle verhoren, exclusief aansluitend verhoren op consultatie of eerdere verhoren) | 5 min | 7,5 min | 10 min |
| Overleg OvJ te laat komen raadsman (5% van de verhoren) | 5 min | 17,5 min | 30 min |
| Overleg OvJ escalatie (20% van 5% = 1% van de verhoren) | 5 min | 25 min | 45 min |

Tabel 4. Extra duur van de logistieke processen per scenario

De verwachting van de experts is dat naarmate zowel de politie als de advocaat meer ervaring hebben met de toepassing van verhoorbijstand dat deze tijden korter kunnen worden. Dit geldt zeker voor het overleg met de OvJ. De partijen zullen hun werkwijze moeten aanpassen om niet veel last te hebben van te laat komen van de raadsman en afspraken met advocatuur moeten maken. De verdachte heeft immers het recht om niet te starten met het verhoor zolang de raadsman niet aanwezig is. Het OM en de politie zullen gezien het recht van de verdachte ook niet snel geneigd zijn om met het verhoor te starten zolang de advocaat nog niet aanwezig is.

De omvang van de impact op werklast per scenario is vervolgens uitgedrukt in het extra aantal minuten per proces, weergeven in tabel 5.

| Proces | Laag | Midden | Hoog |
|---|---|---|---|
| Inplannen eerste verhoor (voor 50% dat niet aansluitend plaatsvindt) | 22.426 | 25.655 | 28.883 |
| Ophalen raadsman | 14.130 | 24.348 | 36.668 |
| Overleg OvJ te laat komen raadsman | 707 | 2.841 | 5.500 |
| Overleg OvJ escalatie | 141 | 811 | 1.650 |
| Totaal aantal extra uur | 37.404 | 53.655 | 72.702 |
| **Aantal extra fte (o.b.v. 1.273 productieve uren per jaar)** | **29** | **42** | **57** |

Tabel 5. Impact op de logistieke processen (extra tijd in minuten en fte per jaar; zie ook voetnoot 8)

De uitkomsten zoals weergegeven in tabel 5 volgen uit de berekeningen door de aantallen te vermenigvuldigen met de inschattingen voor de tijdsduur van de werklastcomponenten en deze op te tellen. De verwachte extra werklast voor de logistieke processen varieert tussen 29 en 57 fte. Vooral het inplannen van het eerste verhoor en ophalen van de raadsman hebben een hoge impact op de werklast. Het overleg met de OvJ en de escalatie hebben relatief beperkte impact omdat zij alleen aan de orde zijn in een beperkt deel van de zaken.

*Extra duur van het verhoor*

Voor de extra duur van het verhoor zelf zijn de volgende aannames gebruikt:

a. Het verhoor zelf zal afhankelijk van het type zaak een kwartier tot een uur langer duren. De expertgroep geeft aan dat de meeste extra tijd besteed zal worden aan het lezen en becommentariëren van het proces-verbaal. De verwachting is dat er dan discussies ontstaan tussen de politie en de advocatuur die in de oude situatie geen onderdeel waren van de werklast gerelateerd aan het verhoor.

b. Het aantal en de duur van de time-outs tussen advocaat en verdachte (grotere interrupties) is moeilijk in te schatten omdat deze nu niet plaatsvinden. De inschatting van experts is dat er gemiddeld 1 interruptie zal zijn voor de 6 jaar plus feiten en gemiddeld een interruptie per twee verhoren voor de overige VH-feiten en niet VH-feiten. In het hoge scenario rekenen we met gemiddeld 1,5 voor 12-jaars plus en 6-jaars plus feiten en gemiddeld 0,75 interruptie per verhoor voor de andere feiten. De tijd voor een interruptie wordt niet alleen bepaald door de interruptie zelf (schatting: 10 tot 20 minuten afhankelijk van de zwaarte van het feit), maar ook het begeleiden van de raadsman van en naar de wachtkamer[19] speelt hierin een belangrijke rol (5 tot 25 minuten; voor 12-jaars plus feiten is dit hoger, omdat vaak gebruik wordt gemaakt van AVR en begeleiding naar een andere ruimte vaak langer duurt vanwege de ligging van de betreffende verhoorruimtes en de beschikbaarheid van andere ruimtes). In het hoge scenario houden we er rekening mee dat het aantal interrupties in de praktijk gemiddeld hoger kan uitvallen. De duur van de interrupties varieert van een kwartier tot drie kwartier, afhankelijk van de zwaarte van het feit.

c. Uit eerder onderzoek naar de impact van de richtlijn slachtofferzorg lijkt 21% een plausibele waarde voor de aanwezigheid van de tolk. De doelgroep van verdachten is echter anders dan die van de slachtoffers. De inschattingen ten aanzien van het deel van de verdachten dat een tolk nodig heeft,

[19] De optie dat de opsporingsambtenaren die het verhoor doen de kamer verlaten wordt in deze impactanalyse niet als haalbaar gezien.

lopen sterk uiteen: van ongeveer 25% (op basis van niet in Nederland geboren verdachten in BVH) tot ongeveer 35% (schatting vanuit de praktijk bij de pilots ZSM en rechtsbijstand). Deze range van ongeveer 20% tot 35% verhoren met tolk is in de scenario's gebruikt.

Samenvattend leiden deze aannames tot de invulling van de scenario's die in tabel 6 zijn weergegeven.

| Proces | Extra duur verhoor in minuten (laag - midden - hoog) | Aantal interrupties (laag - midden- hoog) | Duur per interruptie | % zaken met tolk (laag - midden - hoog) |
|---|---|---|---|---|
| 12-jaars plus feiten | 30 - 45 - 60 min | 1- 1 - 1,5 | 45 min | 20 - 25 - 35% |
| 6- tot 12-jaars feiten | 30 - 45 - 60 min | 1 - 1 - 1,5 | 30 min | 20 - 25 - 35% |
| Overige VH | 15 - 30 - 45 min | 0,5 - 0,5 - 0,75 | 15 min | 20 - 25 - 35% |
| Niet VH | 15 - 30 - 45 min | 0,5 - 0,5 - 0,75 | 15 min | 20 - 25 - 35% |

Tabel 6. Extra duur van het verhoor (in minuten per verhoor)

Gecombineerd met de aantallen verhoren leiden deze aannames tot een extra werklast van gemiddeld 265 fte voor de politie met een onder- en bovengrens van respectievelijk 187 en 455 fte (zie tabel 7).

| Proces | Laag | Midden | Hoog |
|---|---|---|---|
| Extra duur eigenlijk verhoor | 103.838 | 191.008 | 295.542 |
| Extra duur interrupties | 112.075 | 121.783 | 197.236 |
| Extra duur door tolk | 21.591 | 39.099 | 86.236 |
| Totaal aantal extra uur | 237.504 | 351.890 | 579.014 |
| **Aantal extra fte** | **187** | **276** | **455** |

Tabel 7. Impact op de werklast als gevolg van de extra duur van het verhoor

*Extra onderzoek*

Wat betreft de beslissing over de uitvoering van extra opsporingsonderzoek bestond geen eenduidig beeld in de expertgroep. Voor zwaardere zaken wordt nu ook alles gedaan om een passend bewijs (belastend en ontlastend) te verkrijgen. Bovendien moet extra onderzoek ook mogelijk zijn, in sommige zaken is helemaal geen extra bewijslast te vergaren of is het bestaande onderzoek van dermate hoge kwaliteit dat extra onderzoek niets oplevert.

Door de experts bleek om bovenstaande redenen geen inschatting te maken van de benodigde hoeveelheid tijd die met extra onderzoek gemoeid is. Het is daardoor niet mogelijk dit onderdeel in de impactanalyse nader te kwantificeren.

*Extra zwijgen*

Het effect extra zwijgen van verdachten tijdens een verhoor door aanwezigheid van de raadsman op de werklast van de politie is niet te kwantificeren. Er bestaan diverse redenen om aan te nemen dat een verhoor door extra zwijgen zowel korter, even lang, maar ook langer kan duren. Argumenten hiervoor zijn:

a. Er wordt in aanwezigheid van de raadsman waarschijnlijk wel vaker gezwegen, maar het is lastig te zeggen hoe vaak: kwalitatieve schattingen variëren van 'enigszins' tot 'vaak'. Het verhoor zou dan korter kunnen duren. De tijd dat een verdachte spreekt is echter maar een deel van het verhoor, de overige handelingen moeten toch worden uitgevoerd, het verhoor duurt dan in totaal niet veel korter;
b. Uit onderzoek van Stevens en Verhoeven (2010) blijkt dat vooral het advies van de raadsman tijdens consultatie een grotere invloed heeft dan de aanwezigheid van de raadsman. Overigens beslaat dit onderzoek wel een beperkte en specifieke groep zware delicten, het verhoor duurt dan niet korter ten opzichte van de huidige situatie;
c. Ten slotte kan aanwezigheid van een advocaat ook leiden tot meer spreken als een advocaat dat adviseert, bijvoorbeeld als het bewijs duidelijk is. In dat geval duurt het verhoor juist langer.

De uitkomst van de expertbijeenkomsten was dat de effecten van de bovenstaande punten elkaar vermoedelijk opheffen en anders door extra onderzoeksactiviteiten worden gecompenseerd. Modelmatig betekent dat het effect van extra zwijgen niet wordt meegenomen.

*Extra overnachtingen*

De verwachting is dat door de verlenging van de ophoudduur extra overnachtingen door verdachten zullen plaatsvinden. Meerderjarige verdachten mogen negen uur in plaats van zes uur worden opgehouden als compensatie voor de extra doorlooptijd die gemoeid is met consultatie en aanwezigheid van de raadsman bij het politieverhoor. Omdat er geen data beschikbaar zijn over het moment van aanhouding, de tijd tussen aanhouding en verhoor en de duur van een verhoor bleek het niet mogelijk een gedetailleerde berekening te maken van het extra aantal overnachtingen dat optreedt als gevolg van de raadsman bij politieverhoor. We hebben daarom voor een benadering gekozen voor het maximaal aantal extra overnachtingen. Deze schatting is waarschijnlijk een overschatting van het aantal extra overnachtingen dat te verwachten is.

We hebben de volgende aannames gehanteerd voor de berekening van het aantal extra overnachtingen:

a. In 2014 waren er circa 190.000 zaken VH-waardig, waarvan bij 63.500 IVS werd toegepast (en daarom al sprake is van overnachting). Aangezien de gronden voor IVS niet wijzigen en de maximale ophoudtermijn van 6 naar 9 uur gaat, gaan we ervan uit dat er geen extra inverzekeringstellingen plaats gaan vinden (ook omdat de toepassing van IVS 'onder een vergrootglas ligt').
b. Vooral de instroom van verdachten tussen 13:00 en 16:00 uur is van belang ('vroegere' verdachten blijven binnen de gestelde termijn; 'latere' verdachten moeten nu al overnachten). Op basis van gegevens uit het consultatiebestand gaat dat om circa 15% van de verdachten. Op basis van het BVH bestand gaat het om 20% van de verdachten. Deze laatste schatting is waarschijnlijker omdat het moment van consultatie dichterbij het instroommoment ligt[20]. Dit hanteren we daarom als waarde voor het middenscenario. Als bovengrens hanteren we een percentage van 25%.

[20] Aangezien in zowel in het bestand van de Raad voor Rechtsbijstand als BVH niet het moment van aanvang van de ophoudduur bekend is, is als inschatting daarvan gerekend met 1 uur voor aanvang van het verhoor.

c. Onduidelijk is of voor al deze verdachten ook daadwerkelijk de volledige verlengde ophoudduur benut zal worden. Het meest waarschijnlijk is dat voor het deel van de VH-waardige zaken waar een raadsman bij aanwezig is; dit komt neer op 30% van de overige VH-feiten (die doorgaans niet in IVS resulteren). Echter, ook wanneer raadsman er niet is geldt de verlenging van de ophoudduur en kan dit tot een extra overnachting leiden.

d. De inschatting is als volgt: (190.000-63.500)*30%*15%/365 = ongeveer 16 extra overnachtingen per dag (verspreid over alle locaties) voor verdachten die gebruikmaken van de raadsman bij verhoor voor het lage scenario. Voor het middenscenario en het hoge scenario bedragen (waarin respectievelijk 20% en 25% van de verdachten instroomt tussen 13:00 en 16:00 uur, zie ook punt b) deze aantallen respectievelijk 21 en 26 overnachtingen. In het (minder waarschijnlijke) geval dat ook voor alle overige verdachten (die geen gebruikmaken van de raadsman) de verlenging van de maximale ophoudduur tot een extra overnachting zou leiden gaat het om (190.000-63.500)*100%*15%/365 = ongeveer 52 extra overnachtingen per dag voor het lage scenario. Voor het midden en hoge scenario bedraagt het aantal extra overnachtingen respectievelijk 69 en 87.

We merken hierbij nogmaals op, dat de extra overnachtingen verspreid zijn over alle locaties en zeer waarschijnlijk dus een overschatting zijn.

*Beschikbare verhoorruimtes met vier en of vijf personen*

Door de aanwezigheid van de raadsman is er een risico dat de grootte van de verhoorkamers niet meer voldoet. Om het aantal verhoorkamers te bepalen waar minimaal vier of vijf mensen in passen, maken we de volgende berekeningen:

a. Voor verhoorkamers met een capaciteit van vier personen schatten we het aantal verhoren. Het gaat om twee situaties:
   i. Waar een verdachte, twee verhoorders en een raadsman aanwezig zijn; en
   ii. Waar een verdachte, een verhoorder, een raadsman en een tolk aanwezig zijn.
b. Voor verhoorkamers met een capaciteit van vijf personen schatten we het aantal verhoren waarbij een verdachte, twee verhoorders, een raadsman en een tolk aanwezig zijn.

Voor het aantal verhoren maken we gebruik van de aantallen die zijn weergegeven in tabel 2. Op basis van het aantal verhoren dat per maand kan plaatsvinden in een verhoorruimte, wordt het aantal verhoorruimtes met een capaciteit van vier of vijf personen bepaald. Daarbij zijn de volgende aannames gebruikt:

a. Per dag kunnen twee tot drie verhoren plaatsvinden in een verhoorruimte;
b. Het aantal dagen per jaar dat een verhoorruimte beschikbaar is, is 250[21];
c. Het percentage verhoren per soort zaak waar twee verhoorders aanwezig zijn is als volgt (bron: aannames op basis van uitkomsten van de regiobijeenkomsten met opsporingsambtenaren):
   i. 12-jaars plus feiten: 95%;
   ii. 6-jaars plus feiten: 75%;
   iii. Overige VH-feiten: 25%;

[21] De werkelijke beschikbaarheid van de verhoorkamers is 365 dagen per jaar, maar om een planningsmarge te hebben is gerekend met 250 dagen per jaar. Dit komt neer op een planningsmarge van ongeveer 32%.

iv. Niet-VH: 1%.

Gecombineerd met het percentage tolken dat aanwezig is en het aantal verhoren per soort zaak leidt dit tot de uitkomsten zoals weergegeven in tabel 8.[22]

| | | % zaken met 2 verhoorders | Aantal benodigde verhoorruimtes | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capaciteit 4 personen | | | Capaciteit 5 personen | | |
| | | | laag | midden | hoog | laag | midden | hoog |
| Volwassenen | 12-jaars plus feiten | 95% | 52 | 51 | 46 | 13 | 17 | 24 |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 75% | 38 | 41 | 41 | 9 | 13 | 20 |
| | overige VH | 25% | 29 | 36 | 43 | 5 | 7 | 11 |
| | niet VH | 1% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Totaal | | **119** | **128** | **130** | **26** | **36** | **56** |
| Jeugdigen >= 16 jaar | 12-jaars plus feiten | 95% | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 75% | 5 | 6 | 6 | 1 | 2 | 3 |
| | overige VH | 25% | 5 | 6 | 7 | 1 | 1 | 2 |
| | niet VH | 1% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Totaal | | **13** | **14** | **15** | **3** | **4** | **6** |
| Jeugdigen < 16 jaar | 12-jaars plus feiten | 95% | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| | 6- tot 12-jaars feiten | 75% | 4 | 4 | 4 | 1 | 1 | 2 |
| | overige VH | 25% | 6 | 7 | 8 | 1 | 1 | 2 |
| | niet VH | 1% | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Totaal | | **13** | **14** | **15** | **3** | **4** | **6** |
| | **Totaal** | | **145** | **157** | **161** | **31** | **44** | **67** |

Tabel 8. Aantal benodigde verhoorruimtes met een capaciteit van vier en vijf personen per jaar

Het aantal benodigde verhoorkamers met vier personen varieert grofweg tussen de 145 en 161 per jaar. Voor de verhoorkamers met een capaciteit van vijf personen varieert dit tussen de 30 en 70. De berekeningen van de extra benodigde verhoorruimtes zijn een ruwe inschatting. Hierbij is nog geen rekening gehouden met planningsaspecten: er is bij de berekening niet gekeken hoe deze extra ruimtes over de regio's verdeeld moeten worden, ook is er geen rekening gehouden met de duur van een specifiek verhoor of de verdeling van de verhoren over de tijd[23].

[22] Het benodigde aantal verhoorkamers met een capaciteit van vier personen wordt berekend in twee stappen. In de eerste stap wordt het aantal verhoren per jaar waar een raadsman aanwezig is vermenigvuldigd met het percentage verhoren waar een verhoorder aanwezig is. Dit percentage wordt vervolgens vermenigvuldigd met het percentage zaken waar een tolk aanwezig is. De tweede stap bestaat uit het aantal verhoren per jaar waar twee verhoorders aanwezig zijn en vermenigvuldigd met het percentage zaken waar geen tolk aanwezig is. De aantallen die in deze twee stappen worden bepaald worden ten slotte opgeteld en gedeeld door het aantal verhoren dat in een jaar in een verhoorkamer kan worden afgenomen.
Het aantal verhoorkamers voor vijf personen wordt bepaald door het aantal verhoren met een raadsman te vermenigvuldigen met het aantal verhoren waar twee verhoorders aanwezig zijn, en vervolgens te vermenigvuldigen met het aantal verhoren waarbij een tolk aanwezig is, en deze uitkomst te delen door het aantal verhoren dat in een jaar in een verhoorkamer kan worden afgenomen.

[23] Het aantal verhoorkamers met een capaciteit van vier personen dat nodig is doordat twee verhoorders, een tolk en een verdachte (dus zonder raadsman) aanwezig zijn bij het verhoor, bedraagt in het lage, midden en hoge scenario respectievelijk 24, 26 en 30 verhoorkamers. Dit is echter geen uitvloeisel (impact) van dit wetsvoorstel.